Der Bundesminister für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten
IV A 1 – 4101.12

Bonn, den 19. Februar 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Memorandum der EWG-Kommission zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**

Bezug: **Große Anfrage der Fraktion der FDP**
– Drucksache V/3756 –

Die vorgenannte Große Anfrage der Fraktion der FDP zu dem Memorandum der EWG-Kommission zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beantworte ich namens der Bundesregierung wie folgt:

1. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung gegenüber dem Memorandum in seiner Gesamtheit?

Das Memorandum gliedert sich in drei Teile, nämlich in:

1. eine Bestandsaufnahme über die Lage der Landwirtschaft und der Strukturpolitik in den Mitgliedstaaten,
2. eine Zielprojektion für 1980,
3. Vorschläge zu kurz- und mittelfristigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Markt- und Preispolitik.

Bei einer Wertung des Kommissions-Memorandums darf nicht übersehen werden, daß es sich – abgesehen von den Preisvorschlägen – lediglich um eine Denkschrift handelt. Diese Denkschrift wurde dem Ministerrat vorgelegt und von diesem dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß als eine Diskussionsgrundlage zugeleitet. Erst nach einer gründlichen Diskussion ihrer Überlegungen beabsichtigt die Kommission, konkrete Vorschläge auszuarbeiten und dem Ministerat zur Entscheidung vorzulegen.

Die Diskussion über das Kommissions-Memorandum ist in der Sitzung des EWG-Ministerrates am 16. Januar 1969 eingeleitet worden. Inzwischen hat der Ministerrat in seiner Sitzung am

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 53 Bonn, Bonner Talweg 106
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

27./28. Januar 1969 beschlossen, die Vorschläge der Kommission zu kurz- und mittelfristigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Markt- und Preispolitik wegen ihrer Dringlichkeit vorrangig zu behandeln. Zu den übrigen Teilen des Memorandums haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Fragen und Wünschen an die Kommission gerichtet, die darauf abzielen, unklare Passagen des Memorandums zu konkretisieren. Die zuständigen Ressorts haben gleichzeitig – unter Beteiligung namhafter Agrarwissenschaftler – eine gründliche Überprüfung der in dem Memorandum enthaltenen Hypothesen und Projektionen eingeleitet. Vor Abschluß dieser Überprüfung erscheint es nicht sinnvoll, zu den Gesamtvorstellungen der Kommission abschließend Stellung zu nehmen. Es kann aber jetzt schon gesagt werden, daß die von der Kommission vorgenommene Analyse der gegenwärtigen Schwierigkeiten sich im Grundsatz mit der Auffassung der Bundesregierung deckt. Auch sie ist der Meinung, daß die Markt- und Preispolitik der Gemeinschaft überprüft werden muß, da die bisherigen Maßnahmen – trotz der ständig gestiegenen finanziellen Belastungen – weder zu einem Ausgleich auf wichtigen Märkten noch zu einer für die Landwirte zufriedenstellenden Verbesserung der Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe in der Gemeinschaft geführt haben. Um diese Ziele zu erreichen, sind – wie von der Kommission richtig dargestellt wird – neben einer Überprüfung der Markt- und Preispolitik ergänzende Maßnahmen, insbesondere auf den Gebieten der Sturktur-, Regional-, Sozial- und Bildungspolitik, notwendig.

Die Bemühungen der Kommission, auf Grund der Analyse eine Konzeption zu entwickeln, mit deren Hilfe die anstehenden Probleme gelöst werden sollen, werden von der Bundesregierung im Grundsatz anerkannt. Eine Reihe der dabei in Aussicht genommenen Maßnahmen entspricht den im Agrarprogramm der Bundesregierung niedergelegten Vorstellungen. Außerdem sind die von der Kommission für die Strukturpolitik aufgestellten Grundsätze:

– regionale Differenzierung,

– gemeinsame Konzeption und Koordinierung

bei nationaler Durchführung positiv zu beurteilen. Erhebliche Bedenken bestehen demgegenüber gegen die verallgemeinernden Vorstellungen des Memorandums zur zukünftigen Betriebsstruktur in der EWG, auf die ich bei der Beantwortung der Frage 2 b noch näher eingehen werde. Die aus diesen Vorstellungen resultierenden finanziellen Konsequenzen sind sowohl im Hinblick auf die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe als auch hinsichtlich der vorgesehenen Förderungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene noch keineswegs zu übersehen. Weiterhin bestehen nicht unerhebliche Bedenken, über den bisherigen Rahmen hinaus zusätzlich wichtige Bereiche der Strukturpolitik in die Gemeinschaftsfinanzierung einzubeziehen.

2. a) Sind die strukturellen Ziele des Memorandums für die Bundesrepublik Deutschland angesichts der Tatsache relevant, daß in Italien 24 %, in Frankreich 17 %, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen nur noch 10 % aller Berufstätigen in der Landwirtschaft arbeiten?

Der Anteil der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen erlaubt allein keine zutreffenden Schlüsse hinsichtlich des Ausmaßes notwendiger struktureller Maßnahmen. Die genannten Prozentzahlen sind zudem wegen der Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der landwirtschaftlichen Berufstätigen in ihrem Aussagewert problematisch. Für die Bundesrepublik dürften sie überhöht sein, weil sie auch teilbeschäftigte landwirtschaftliche Erwerbspersonen enthalten. In der Bundesrepublik Deutschland kann allerdings davon ausgegangen werden, daß die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen, die sich in den letzten 20 Jahren bereits um 50 % verringert hat, zukünftig noch weiter abnehmen wird. Daraus ergeben sich naturgemäß auch strukturpolitische Konsequenzen.

Die Abwanderungsintensität wird jedoch mit einiger Sicherheit entsprechend dem derzeitigen Industrialisierungsgrad in der Bundesrepublik vergleichsweise geringer als in anderen Mitgliedstaaten. Diese und die übrigen strukturellen Unterschiede bedingen auch mehr oder weniger starke Nuancen in den strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

2. b) Inwiefern würde eine Umstrukturierung zu Großbetrieben eine Senkung der landwirtschaftlichen Produktion bewirken, wenn sich zugleich die Stillegung landwirtschaftlicher Nutzflächen vorwiegend auf Grenzböden beziehen soll?

Die von der Kommission entwickelten Vorstellungen über die zukünftigen Betriebs- und Unternehmensformen – Produktionseinheiten (PE) und sogenannte Moderne Landwirtschaftliche Unternehmen (MLU) – müssen einer besonders kritischen Prüfung unterzogen werden. Diese Vorstellungen der Kommission dürften der möglichen Vielfalt zweckmäßiger Betriebs- und Unternehmensformen in der europäischen Landwirtschaft kaum gerecht werden. Auch ist nicht bewiesen, daß die von der Kommission entwickelten Größenvorstellungen das ökonomische Optimum darstellen.

Es erscheint ebenso zweifelhaft, daß durch die Schaffung von kapitalintensiven Großbetrieben mit hohem Investitionsaufwand eine Senkung der landwirtschaftlichen Produktion erreicht werden kann. Aus einschlägigen Erfahrungen in anderen Ländern dürfte eher das Gegenteil zu entnehmen sein. Die Kommission ist von nahezu allen Delegationen aufgefordert worden, ihre Behauptung im einzelnen noch näher zu begründen.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es zweifelhaft, ob die von der Kommission angestrebten Flächenstillegungen von vorwiegend Grenzertragsböden im Umfang von 5 Mill. ha nennenswert zur Beseitigung des Überschußproblemes beitragen könnten.

2. c) Würde in solchen Großbetrieben angesichts der notwendigen Investitionen und der zusätzlichen Kosten (Pachten, Löhne, u. a.) dennoch eine bessere Einkommensentwicklung eintreten?

Nach den Ergebnissen der Buchführungsstatistik erreichen Großbetriebe im Durchschnitt ein höheres Einkommen je AK als kleinere Betriebe. Es ist jedoch schwer nachweisbar, inwieweit diese höheren Einkommen auf eine bessere Ausbildung des Betriebsinhaber und eine fortschrittlichere Unternehmensführung oder auf eine betriebsgrößenbedingte rationellere Nutzung des Produktionsfaktors Kapital zurückzuführen ist. Die breite Streuung der Einkommen selbst innerhalb einer Betriebsgrößenklasse läßt den Schluß zu, daß neben der Betriebsgröße, der Produktionskapazität und den natürlichen Standortbedingungen vornehmlich die Unternehmensführung entscheidend für die Höhe des Einkommens ist.

Die von der Kommission zur Diskussion gestellte forcierte Umstrukturierung zu Großbetrieben innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums würde zudem, unabhängig von den zu Frage 2 b) aufgezeigten Bedenken, Neuinvestitionen in einem Ausmaß erfordern, die das Kapitalbildungsvermögen der Landwirtschaft und die Fremdfinanzierungsmöglichkeiten bei weitem übersteigen. Hinzu kommt, daß in vielen Fällen vorhandenes, oft gerade erst investiertes Betriebskapital in einem sowohl privat- wie volkswirtschaftlich nicht vertretbaren Ausmaß praktisch als wertlos abgeschrieben werden müßte.

2. d) Ist das Strukturprogramm mit den gesellschaftspolitischen Vorstellungen aller demokratischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland über ein möglichst breit gestreutes Privateigentum zu vereinbaren?

Soweit die von der Kommission angestrebten größeren Betriebseinheiten im Wege der überbetrieblichen Zusammenarbeit zu erreichen sind, müssen sie nach Auffassung der Bundesregierung nicht im Gegensatz zu den gesellschaftspolitischen Vorstellungen von einem breit gestreuten Eigentum stehen. Allerdings beinhaltet die erklärte Absicht der Kommission, die staatliche Förderung ab 1975 mit Vorrang auf die von ihr vorgeschlagenen Unternehmensformen (PE und MLU) konzentrieren zu wollen, eine zu einseitige Begünstigung dieser Unternehmensformen und damit eine erhebliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Landwirte. Hiergegen, aber auch gegen die vorgesehene Betriebsgrößenfixierung, hat die deutsche

Delegation bereits in ihren ersten Stellungnahmen im Ministerrat ganz erhebliche betriebswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedenken geltend gemacht.

2. e) Sieht die Bundesregierung Möglichkeiten, in dem von der Kommission vorgesehenen Umfang und Zeitraum gesicherte Dauerarbeitsplätze für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen zu schaffen?

Die Zahlenangaben im Memorandum über die neu zu schaffenden außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze beziehen sich auf die gesamte Gemeinschaft; eine Aufgliederung nach Mitgliedstaaten ist in dem Memorandum nicht enthalten. Für die Bundesrepublik sieht der Bundesminister für Wirtschaft in seinen Vorschlägen zur Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik Möglichkeiten für eine verstärkte Schaffung von zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen vor. Die Verwirklichung dieses Programms erfordert allerdings eine erhebliche Verstärkung der Mittel über den gegenwärtigen Stand der mehrjährigen Finanzplanung hinaus.

Nach dem Programm für binnenwirtschaftliche Maßnahmen zur Erleichterung der Strukturanpassung im Zusammenhang mit dem Gesetz zur außenwirtschaftlichen Absicherung wurden 150 Mill. DM für eine einmalige Aufstockung des regionalen Förderungsprogramms zur Verfügung gestellt.

Die Bundesregierung hat im Jahreswirtschaftsbericht ausdrücklich anerkannt, daß der Strukturwandel in der Landwirtschaft verstärkte Anforderungen stellt, um die erforderliche Zahl von gewerblichen Arbeitsplätzen in den ländlichen Räumen zu schaffen. Diese Tatsache gilt es bei der Fortschreibung der mehrjährigen Finanzplanung zu berücksichtigen.

Ferner ist zur Realisierung dieses Ziels ein entsprechender Einsatz der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auf dem Gebiet der Umschulung der aus der Landwirtschaft ausscheidenden Erwerbstätigen erforderlich.

Ob auch in den anderen Mitgliedstaaten in ausreichendem Umfang und in dem angegebenen Zeitraum Dauerarbeitsplätze für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen geschaffen werden können, vermag die Bundesregierung nicht zu beantworten.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß die Einrichtung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze von einem stetigen Wirtschaftswachstum abhängig ist.

2. f) Welche Gebiete eignen sich nach Meinung der Bundesregierung zur völligen Stillegung der landwirtschaftlichen Produktion und was soll mit den dort ausscheidenden Menschen geschehen?

Diese Frage wird im Rahmen der Regionalpolitik in der Gemeinschaft zur Sprache kommen. Eine gemeinsame Erörterung der Überlegungen der Kommission ist vorgesehen.

Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es im Bundesgebiet keine geschlossenen Gebiete, die für eine völlige Stillegung der landwirtschaftlichen Produktion in Frage kämen.

Im übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 2 e) verwiesen.

2. g) Könnten die Mittel für die Strukturvorhaben des Memorandums, die laut Angabe der Kommission ab 1970 einen zusätzlichen Aufwand von 10 Mrd. DM jährlich erfordern, von den nationalen Haushalten der EWG-Länder, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, neben den zunächst unverändert hohen Aufwendungen für die Marktinterventionen überhaupt aufgebracht werden?

Ein genauer Überblick über die finanziellen Konsequenzen des Gesamtplans der Kommission steht noch aus. Es kann also noch nicht gesagt werden, inwieweit sich die vorgesehenen Maßnahmen in den finanziellen Planungsrahmen der einzelnen Mitgliedstaaten eingliedern lassen. Im Hinblick auf die gewaltigen Gesamtkosten des Reformplanes von mindestens 20 Mrd. DM jährlich und die Kumulation dieser Kosten in den nächsten Jahren mit den steigenden Marktordnungsausgaben muß daran geweifelt werden, ob die Mitgliedsländer sich in der Lage sehen, die dazu erforderlichen Mittel aufzubringen.

Auf der 59. Tagung des Rates der EG am 27./28. Januar 1969 wurde von allen Delegationen das Fehlen eines detaillierten Finanzierungsplanes kritisiert. Die Kommission wurde aufgefordert, ihre Vorstellungen unter Vorlage von genauen Finanzierungsplänen zu konkretisieren und mögliche Alternativlösungen vorzulegen. Diese Vorschläge müssen abgewartet werden.

3. Wie wird sich die Bundesregierung im Ministerrat der EWG bei den Beratungen des Memorandums unter Ausnutzung der Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen verhalten?

Die Bundesregierung wird sich in dieser Frage entsprechend den Bestimmungen des EWG-Vertrages verhalten.

4. Ist die Bundesregierung entschlossen, die dem Ministerrat bereits vorgeschlagenen Preissenkungen zu verhindern?

5. Wird die Bundesregierung darüber hinaus dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1968 entsprechend mit Nachdruck für die Beibehaltung bzw. Wiederherstellung folgender Erzeugerpreise für das Wirtschaftsjahr 1969/70 eintreten:
475 DM je Tonne Weizen,
450 DM je Tonne Futtergetreide,
Milcherzeugerrichtpreis von 41,2 Pf je Liter frei Molkerei,
Rinderorientierungspreis von 2,80 DM je kg?

Die Bundesregierung hat ihre Einstellung zu der künftigen Preispolitik in den vergangenen Wochen wiederholt erläutert. Sie hat erklärt, sie werde bei den Erörterungen der Preisvorschläge der Kommission die Interessen der deutschen Landwirtschaft und der Europäischen Gemeinschaft mit Festigkeit vertreten. Im übrigen wird auf die Ausführungen des Agrarprogramms der Bundesregierung über die Preispolitik verwiesen.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es besser wäre, als Alternative zu dem Strukturplan der Kommission
a) eine generelle Überprüfung der gemeinsamen Agrarpolitik vorzuschlagen?

Der Rat hat bereits am 27. bis 29. Mai 1968 beschlossen, die gemeinsame Agrarpolitik – einschließlich ihrer finanziellen und handelspolitischen Auswirkungen – einer Gesamtprüfung zu unterziehen. Diese Überprüfung hat in der Sitzung des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Januar 1969 auf der Grundlage des Memorandums der Kommission begonnen.

Die Bundesregierung betrachtet eine gemeinsame Agrarpolitik als integrierenden Bestandteil der von ihr angestrebten Wirtschaftsunion.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es besser wäre, als Alternative zu dem Strukturplan der Kommission
b) die weitere Entwicklung des Gemeinsamen Marktes durch die Harmonisierung aller anderen Wirtschaftsbereiche (damit zugleich die Harmonisierung der landwirtschaftlichen Produktionskosten und Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen) vorzuschlagen?

Der gleichgewichtige Ausbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist seit jeher das Ziel der Europapolitik der Bundesregierung. Sie hat vor allem auch die Entwicklung eines Gemeinsamen Marktes und einheitlicher Wettbewerbsverhältnisse in nichtlandwirtschaftlichen Bereichen gefordert. Diese Bestrebungen haben dazu geführt, daß die zum Ausbau der Wirtschaftsunion notwendigen Maßnahmen weitgehend eingeleitet worden sind.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrem zehnten Gesamtbericht auf mögliche Spannungen und Gefahren bei einem Ungleichgewicht der innergemeinschaftlichen Entwicklung hingewiesen.

Der Beschluß des Ministerrates vom 27./28. Januar 1969, die im Kommissionsmemorandum vorgeschlagenen Maßnahmen zur Struktur-, Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik im Allgemeinen Ministerrat zu behandeln, zeigt deutlich, daß diese Gefahren von der Gemeinschaft erkannt worden und entsprechende Initiativen beabsichtigt sind. Es darf nicht verkannt werden, daß sich die Forderung nach Beseitigung künstlicher Wettbewerbsunterschiede auf eine überaus komplexe Materie bezieht. Eine Harmonisierung der z. Z. in den einzelnen Mitgliedsländern noch sehr heterogenen Verhältnisse erfordert langwierige Bemühungen, so daß nur schrittweise mit Ergebnissen gerechnet werden kann.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es besser wäre, als Alternative zu dem Strukturplan der Kommission
   c) zur Beseitigung der Produktionsüberschüsse die Einführung des Verursachungsprinzips bei der Finanzierung der Agrarpolitik vorzuschlagen?

Das System der Agrarfinanzierung schließt nicht aus, daß – wie dies zur Zeit schon geschieht – durch eine Differenzierung des Beitragsschlüssels die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise zur Finanzierung herangezogen werden können.

Es sollte dabei aber nicht übersehen werden, daß sich eine konsequente Anwendung des Verursachungsprinzips durchaus auch auf die Produzenten, soweit sie an der Überschußproduktion beteiligt sind, beziehen kann.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es besser wäre, als Alternative zu dem Strukturplan der Kommission
   d) die Vereinheitlichung der agrarsozialen Leistungen in der EWG vorzuschlagen?

Der EWG-Vertrag sieht grundsätzlich keine gemeinsame Sozialpolitik vor, sondern bestätigt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet. Für eine Vereinheitlichung der agrarsozialen Leistungen innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere der Leistungen der Sozialen Sicherheit, fehlt daher die Rechtsgrundlage.

Die Leistungen der Sozialen Sicherheit sind in allen Mitgliedstaaten und nicht zuletzt in der Bundesrepublik in den zurückliegenden Jahren ausgebaut und verbessert worden. Der Anteil des Sozialeinkommens am Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist im gesamten Bereich der EWG angestiegen. Die deutsche Landwirtschaft hat an dieser Entwicklung teilgenommen; die agrarsozialen Leistungen und die zu ihrer Finanzierung eingesetzten Bundesmittel sind seit 1960 stetig und beträchtlich erhöht worden. Die Bundesregierung beobachtet sorgfältig die Entwicklung in den Mitgliedstaaten und ist bemüht, die Gleichstellung auf sozialem Gebiet zu

sichern. Die im Rahmen des Agrarprogramms vorgesehene Verbesserung der sozialen Leistungen ist ein weiterer Schritt auf diesem Wege.

7. Wenn die Bundesregierung diese Auffassung teilt: ist sie bereit, eine entsprechende Konzeption zu erstellen und dem Ministerrat vorzulegen?

Die Bundesregierung hat eine derartige Konzeption bereits mit ihrem Agrarprogramm erstellt. Dieses Programm ist in Erfüllung der Ratsentscheidung vom 2. Dezember 1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik in der EWG offiziell der Kommission notifiziert worden. In dem Agrarprogramm hat die Bundesregierung klare Aussagen über die agrarpolitischen Vorstellungen und über die im einzelnen auf den Gebieten der Markt-, Preis-, Struktur-, Regional-, Sozial- und Bildungspolitik erforderlichen Maßnahmen gemacht. Ein großer Teil dieser Maßnahmen wurde in der Zwischenzeit soweit vorbereitet, daß sie nach Verabschiedung der entsprechenden Gesetze bzw. des Bundeshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1969 durch den Bundestag umgehend in Kraft treten können. Um welche Maßnahmen es sich hierbei im einzelnen handelt, geht u. a. aus Kapitel C des Grünen Berichts hervor.

Hermann Höcherl.